



UNIVERSITAT POLITÈCNICA
DE CATALUNYA



Av. Diagonal 649, 4a 08028-Barcelona

Tel. 934016396 Fax 933330960

cpsv.info@upc.edu

Carlos Pérez Lamas

Professor d'Arquitectura legal, dret urbanístic i valoracions

Desembre 2008

Reparcel·lació urbanística: concepte, requisits i finalitats

Reparcel·lació urbanística de finques

1 Aspectes generals: La reparcel·lació com instrument urbanístic

La reparcel·lació de finques és un dels principals instruments de la gestió urbanística. Ja va ser teoritzat a mitjans del segle XIX amb la intenció de fer viable l'execució dels eixamples de les ciutats, però fins a la Llei del sòl de 1956 la reparcel·lació no fou regulada amb caràcter general, tot i que escassament aplicada fins a la posada en pràctica del nou urbanisme dels ajuntaments democràtics a partir dels anys vuitanta.¹

No s'ha de confondre la reparcel·lació urbanística amb la simple divisió de finques en diverses parts o parcel·les edificables, ni amb el procediment invers d'agrupació de finques o parts per tal de constituir una nova parcel·la. Aquestes altres operacions, denominades *parcel·lació urbanística*, tenen la finalitat exclusiva de facilitar solament la construcció d'edificis urbans o d'instal·lacions privades i no s'inclouen els terrenys de destí públic. En canvi la reparcel·lació és un instrument urbanístic molt més complet, de caràcter tècnic i jurídic, que proporciona veritables actuacions de transformació del sòl i té més d'una finalitat urbana generalment.

La reparcel·lació urbanística és aplicable tant en el sòl *urbanitzable* com en el sòl *urbà*. S'utilitza principalment en les actuacions urbanístiques de caràcter integral i d'interès privat (no d'expropiació), les que tenen per objecte el desenvolupament urbà tot mantenint el dret de propietat privada. Perquè en aquestes actuacions es necessita generalment una transformació prèvia de l'estructura parcel·l·lària per fer possible l'edificació privada, vinculades a la creació de l'espai públic i la urbanització o reurbanització dels terrenys. A Catalunya, per dur a terme aquest tipus d'actuacions integrals, la reparcel·lació és la base de totes les modalitats de gestió per *compensació* i per *cooperació*, és a dir, ja siguin actuacions de promoció privada o bé d'iniciativa pública.

La gran importància de la reparcel·lació com instrument de la gestió urbanística és que permet resoldre tres problemes bàsics que es presenten en l'execució dels plans urbanístics i tots tres a la mateixa vegada, encara que no sempre concorren conjuntament:

- La incongruència de la morfologia del territori per causa de l'estructura de la propietat preexistent: múltiples finques, tamany, formes, dimensions, construccions, etc., que no són apropiades a les exigències urbanes o als nous requeriments urbanístics.
- La necessitat d'obtenir sense cost per a la comunitat els terrenys destinats a usos i serveis públics així com la infraestructura d'urbanització. De més a més la reparcel·lació facilita l'obtenció gratuïta de patrimoni públic de sòl per a la construcció d'habitatges o d'altres

1

edificis amb usos privats. La comunitat pot recuperar així una part de les plusvàlues o rendes del sòl edificable que són generades com a conseqüència del planejament quan aquest assigna als terrenys un aprofitament urbà.

- La desigualtat que provoquen els plans urbanístics entre les propietats. La reparcel·lació és adequada sempre que a les finques d'una mateixa actuació el planejament els assigni diferents possibilitats d'aprofitament urbanístic: el volum o la superfície edificable, els usos urbans del sòl i de l'edificació, la intensitat d'aquests usos, o bé per motiu de les limitacions i càrregues de la propietat, com són l'afectació a usos o serveis públics i la càrrega d'urbanitzar els terrenys.

Però, des d'una perspectiva més àmplia, la reparcel·lació no es tracta d'un simple instrument urbanístic. Constitueix també un dret exigible en determinades situacions i alhora un deure urbanístic de les persones propietàries de terrenys. Tant és així que la reparcel·lació ha esdevingut històricament la millor concreció de tres grans principis o fonaments de l'urbanisme, com són:

- La *participació de la col·lectivitat en les plusvàlues urbanístiques*, com a principi de rang constitucional (art. 47 CE) que troba la seva regulació precisa en la legislació del sòl i urbanística.
- La *distribució equitativa dels beneficis i les càrregues* de les actuacions urbanístiques (art. 8 i 9 LS, art. 7 LUC).
- La *iniciativa i la participació privades* en els processos urbanístics, els quals estan sotmesos, però, a la direcció i control de l'Administració pública en tot cas (art. 3 i 6 LS, art. 8 LUC).

Aquests principis jurídicourbanístics regeixen tota l'activitat de gestió urbanística amb caràcter general, no són exclusius de la reparcel·lació. Però, com aplicació dels mateixos, la reparcel·lació constitueix el paradigma de conciliació entre l'interès col·lectiu i els interessos particulars de la propietat del sòl. Perquè, per una banda, la reparcel·lació facilita el compliment dels deures urbanístics que té la propietat, entre altres tot allò relatiu als espais públics i els serveis d'urbanització, amb el consegüent interès col·lectiu que això suposa, i en contrapartida la mateixa reparcel·lació, per una altra banda, soluciona que tot propietari afectat per l'actuació disposi o bé de parcel·la en la que exercir el dret d'edificació o bé, si no és possible, el dret a la compensació econòmica equivalent.

La incidència dels principis esmentats en el règim de drets i deures de la propietat ha estat objecte de modernització per la llei estatal de sòl 8/2007, amb efectes importants en l'economia del procés d'urbanització del sòl. Com a conseqüència, resulta ara una clara divergència entre

els dos grans sistemes d'actuació urbanística, és a dir, segons que l'administració decideixi que la gestió de les actuacions estigui basada en la reparcel·lació o bé en l'expropiació. Per exemple el valor de la propietat del sòl i la consideració dels beneficis urbanístics, entre altres aspectes econòmics, poden ser radicalment diferents en l'un i en l'altre sistema de gestió.

La legislació ha reconegut la figura del "promotor urbanístic" i quan intervé en una actuació de reparcel·lació té dret a participar en els beneficis del sòl, juntament amb els propietaris i la col·lectivitat representada per l'administració. En qualsevol cas la participació de la col·lectivitat en els beneficis econòmics resulta ser mínima en les reparcel·lacions, en comparació amb el valor resultant de les propietats privades, que inclou la major part de les plusvàlues urbanístiques.

En canvi, si l'administració decideix que l'actuació s'executi a partir del sistema d'expropiació, en lloc de la reparcel·lació, la recuperació pública de plusvàlues pot esdevenir màxima quan es tracta d'actuacions de nova urbanització o de reforma d'àrees urbanitzades. En aquestes actuacions la indemnització expropiatòria de la propietat es valora d'acord amb la situació o l'estat realment existent dels terrenys, sense incloure per tant les rendes del sòl que el planejament urbanístic hi afegeix.

L'administració pot decidir en conseqüència la millor destinació dels beneficis urbanístics i, si actua per mitjà del sistema d'expropiació, pot controlar el conjunt del procés urbanístic, inclosa l'edificació final. Fins i tot pot seleccionar algun agent privat (promotor urbanístic) que desenvolupi l'actuació totalment o parcialment, com a *beneficiari de l'expropiació* o com a *concessionari de la gestió*.

La possibilitat de diferents valoracions d'una mateixa cosa, en funció de les modalitats de gestió simplement, ha estat criticada i s'aparta d'una antiga doctrina de la jurisprudència segons la qual el resultat econòmic per a la propietat del sòl, qualsevol que sigui la gestió urbanística que s'adopti, no pot estar molt allunyat del valor que sortiria d'aplicar un o altre dels sistemes de gestió possibles. El valor del sòl hauria de ser objectiu en qualsevol cas i no dependre per tant d'opcions merament administratives o de procediment.

Cal assenyalar per últim que la reparcel·lació no és circumscrita tampoc de forma exclusiva a les actuacions d'urbanització o de desenvolupament urbà. Els propietaris de terrenys poden exigir la reparcel·lació per circumstàncies urbanes especials o imprevistes en els plans, fins i tot quan s'imposin limitacions o vinculacions urbanístiques de caràcter singular, sempre que siguin conseqüència del planejament o d'una altra disposició administrativa i siguin susceptibles de repartiment equitatiu entre les propietats.

Concepte i requisits de la reparcel·lació i procediment urbanístic

Com a concepte general, la reparcel·lació consisteix fonamentalment en les operacions següents:

- Les finques compreses en un *polígon d'actuació urbanística*, generalment de diversos propietaris, es consideren com si s'hagués fet una agrupació de totes elles.
- Es realitza una nova divisió de la totalitat del sòl, excepte les situacions consolidades. Es distribueix la propietat de forma ajustada a l'ordenació del pla urbanístic mitjançant la creació de noves parcel·les i el repartiment de les mateixes.
- Les parcel·les resultants s'adjudiquen a les persones següents en qualitat de principals interessades:
 - A cada un dels propietaris en proporció als seus drets respectius per raó de les finques inicials, tenint en compte les respectives aportacions de sòl i de finançament de l'actuació urbanística.
 - A l'ajuntament i a l'administració actuant s'adjudiquen les parts que legalment els corresponguin, com són les cessions gratuïtes dels terrenys que estiguin destinats a vials, espais lliures i equipaments públics, així com en determinades actuacions també la cessió gratuïta d'una part del sòl edificable.
- A més de la nova organització de la propietat, la reparcel·lació també comprèn altres aspectes necessaris d'índole econòmica:
 - Les compensacions econòmiques que calguin, generalment entre els propietaris mateixos per desajustos inevitables en l'adjudicació de parcel·les.
 - La indemnització dels elements que siguin incompatibles amb l'actuació urbanística: béns, drets diferents de la propietat i activitats existents, sempre que no puguin mantenir-se.
 - El repartiment dels costos d'urbanització, si n'hi ha, i de les altres despeses de l'actuació entre els propietaris.

Cal en tot cas l'aprovació del corresponent *projecte de reparcel·lació*, el qual pot concretar-se de diverses formes. Aquest projecte i altres requisits necessaris s'insereixen dins de tot un procediment urbanístic regulat per la llei, que comença amb l'aprovació del planejament urbanístic que ha de ser objecte de l'actuació.

Procediment urbanístic de les actuacions urbanístiques de reparcel·lació

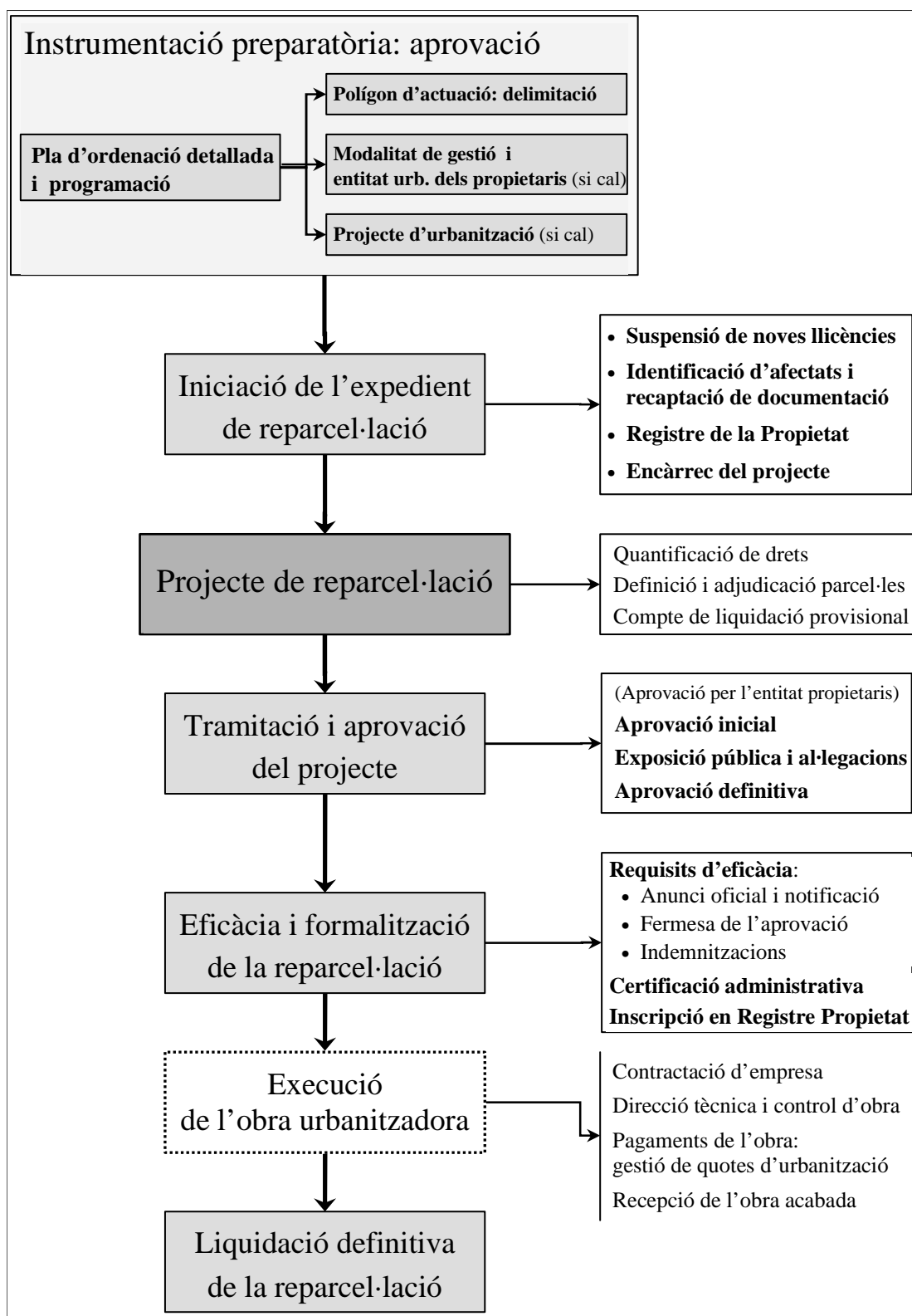
Com en tot procediment administratiu, l'actuació urbanística comporta un conjunt d'accions, generalment successives en el temps, de tal manera que cada una d'elles està condicionada per

la realització de les precedents. Es tracta, doncs, d'un encadenament d'accions en les que participen tant l'administració com les persones particulars, amb responsabilitats diverses. L'esquema de la *figura 1* resumeix les fases d'aquest procés i les activitats més importants des del punt de vista de la gestió.

El procediment general comença amb la *fase de preparació* de l'actuació, com a fase prèvia a la reparcel·lació, que és aplicable a tota actuació urbanística en major o menor mesura. En aquesta fase es determinen les característiques materials de l'actuació, totes les condicions de la mateixa i s'aproven els diferents requisits o instruments que són necessaris per a l'execució de forma efectiva, entre els quals està en primer lloc l'aprovació del planejament urbanístic que calgui.

El procediment finalitza generalment després d'executades les obres d'urbanització, amb una liquidació econòmica de la reparcel·lació de caràcter definitiu.

Figura 1. Procediment general de l'actuació urbanística per reparcel·lació



Execució de les actuacions urbanístiques

Concepte i requisits generals de l'execució urbanística

Instruments preparatoris de les actuacions de reparcel·lació

L'execució urbanística es refereix principalment a la gestió i economia del *procés d'urbanització del sòl* o de reurbanització, que es desenvolupa a partir de l'aprovació dels plans, permet la transformació de les característiques dels terrenys d'acord amb el seu règim urbanístic (urbà, urbanitzable) i conclou amb la possibilitat de construir els solars resultants.

El *procés d'edificació* subsegüent a la urbanització també és part integrant de la gestió urbanística i, junt amb l'entrada en funcionament dels nous espais i serveis públics, constitueix la fase culminant de l'execució dels plans urbanístics (art. 110-1 LUC).

Entre els requisits són imprescindibles les aprovacions de tota la instrumentació urbanística que fa possible l'execució material d'una actuació de desenvolupament urbà:

- 1) El planejament adequat, segons la classe de sòl i el tipus d'actuació, amb l'ordenació urbanística detallada i la programació que s'hi estableixi d'execució.
- 2) El *polígon d'actuació urbanística*, és a dir, la delimitació de l'àmbit territorial que ha de ser objecte de la reparcel·lació i la urbanització dels terrenys a través d'una gestió urbanística integrada.
- 3) El sistema de gestió o *modalitat d'actuació urbanística*, que és indispensable sempre que el polígon necessiti obres d'urbanització. Pot obviar-se aquest requisit en les actuacions de "reparcel·lació sense urbanització".

Si la iniciativa urbanística és privada, ja sigui de l'actuació sencera o pel que fa a la reparcel·lació solament, pot caldre la formació i aprovació d'una entitat urbanística de les persones propietàries (junta o associació).

- 4) El *projecte d'urbanització* si és necessari, referent a les obres i serveis d'urbanització que manquin, ja sigui en la seva totalitat o bé parcialment.
- 5) La reparcel·lació dels terrenys, normalment mitjançant el corresponent *projecte de reparcel·lació* i sempre amb les formalitats administratives subsegüents.

L'aprovació de tots aquests instruments no té per què efectuar-se de forma sucesiva. El propi planejament urbanístic pot determinar o incloure alguns dels altres requisits que s'han

esmentat: la delimitació del polígon d'actuació, la modalitat de gestió aplicable, fins i tot el disseny de les obres d'urbanització bàsiques com si fos un projecte

La reparcel·lació sempre és un instrument apart. En qualsevol cas és possible la tramitació simultània dels diferents instruments urbanístics per agilitar l'actuació urbanística.

Un cop aprovats els instruments: procediment de reparcel·lació dels terrenys, la realització de les obres i serveis d'urbanització en els espais públics, la qual cosa permetrà finalment les obres d'edificació en els solars que resultin de l'actuació i l'establiment consegüent de les activitats o usos urbans.

La modificació de la realitat existent en el territori, d'acord amb els plans, és la conseqüència més important de l'execució urbanística, però s'entén referida especialment als terrenys classificats de sòl urbà i de sòl urbanitzable delimitat, i més concretament a les actuacions dissenyades en el planejament per a l'expansió urbana, la millora, renovació o reforma interior dels nuclis urbans, la reurbanització, etc. En aquestes actuacions típicament urbanístiques l'execució implica generalment transformacions d'ordre divers, no només de l'ús del sòl.

Tipus de transformacions

-una *transformació física* del sòl, en haver-se de dotar als terrenys dels serveis urbanístics, o de renovar-los, així com de la forma i dimensions adequades als nous usos urbans, de manera que es produeix una transformació de l'espai, una nova configuració i naturalesa del sòl de caràcter urbans, que es completarà amb les futures obres d'edificació

transf modificació de la morfologia territorial

-una *transformació jurídica*, perquè almenys els terrenys previstos per a dotacions i espais públics han de passar a propietat pública, la qual cosa implica en tot cas una nova estructura de la propietat, que s'accentua generalment quan a més a més les propietats inicials han d'experimentar "moviments" (emplaçament, forma, canvi de titularitat) per adaptar-se al nou espai urbà.

-una *transformació econòmica* del sòl, per quant es realitzen inversions en obres d'urbanització i altres treballs; capital que s'acumula en el valor dels terrenys i aquests experimenten en tot cas, per aquella i altres causes, una revalorització en el mercat que assoleix la cota més alta en convertir-s'hi en solars i edificar-se.

- la *transformació mediambiental*, en modificar-se el medi físic

- una *transformació socioeconòmica*, en modificar-se l'espai que serveix de suport de les activitats econòmiques i les formes de vida

Planejament urbanístic adequat: ordenació detallada

El sistema de planejament urbanístic està format per un conjunt de plans que tenen diferents nivells de concreció segons sigui el seu àmbit territorial i la categoria urbanística del sòl, fins i tot l'heterogeneïtat de les previsions urbanístiques és una característica dintre d'un mateix pla d'ordenació municipal. S'estableix així una estratègia global d'ordenació a llarg termini i per aquest motiu no sempre resulta una solució acabada i fixa del model d'implantació urbana en totes les seves parts. Determinades actuacions de transformació urbanística, tot i que previstes, no són executables directament ni de forma immediata.

Per tal que es pugui procedir a la realització efectiva de les actuacions, l'ordenació urbanística del sòl, dels usos i de l'edificació que s'efectua en el planejament ha de ser prou exhaustiva i amb el nivell més alt de concreció. És a dir, per a l'execució urbanística cal l'aprovació del pla d'ordenació adequat a cada actuació i amb un contingut urbanístic de manera tan detallada o precisa que faci possible després la redacció dels projectes d'obres i dels instruments de gestió que es necessitin, sense més mediacions de planejament.

L'existència del pla, aprovat definitivament i a l'escala de detall adequada als temes urbans que s'han d'abordar, és lògicament la primera i més elemental condició per imprescindible amb vistes a l'execució urbanística. El pla legitima les actuacions i deixa explícit en què consisteix cada projecte o cada intervenció de la que es tracti. Sense pla, o sense el nivell de precisió exigible de les seves determinacions urbanístiques, no es permet iniciar cap actuació.²

En aquest sentit el caràcter detallat de l'ordenació significa que el pla corresponent determina tots els aspectes de la conformació dels teixits urbans i de la destinació dels mateixos, ja sigui amb la finalitat de crear noves àrees urbanes o per a la consolidació o la millora de les ja existents. Fonamentalment consisteix en la configuració i dimensionament de la totalitat dels espais públics i dels espais parcel·lables o de destinació privada, amb especial interès pel que fa a la concreció de les característiques de l'edificació en l'ordre urbà (emplaçament, tipologia arquitectònica, forma urbana resultant, paràmetres dels volums, etc.) i als usos també concrets que s'hi permeten.

El tipus de planejament més detallat que es necessita, o sigui el "planejament executiu", depèn de la classe urbanística de sòl i del tipus d'actuació com s'explica a continuació.³

² Excepcionalment es poden autoritzar usos i obres de caràcter provisional, però això només en determinades circumstàncies i sempre que no s'hagi de dificultar l'execució del futur planejament (art. 53 i 54 LUC).

³ Es deixen fora d'aquesta explicació els *plans especials urbanístics* perquè generalment, o per sí sols, no s'executen mitjançant reparcel·lacions. Tracten aspectes parcials de l'ordenació urbanística que, per la seva singularitat temàtica, no han estat abordats o aprofundits en altres tipus de plans (art. 67 LUC). A vegades donen lloc a *actuacions aïllades*, per exemple els *plans especials d'infraestructures generals*, que són independents de les que s'estudien aquí.

- En el sòl urbà és suficient per regla general el *pla d'ordenació urbanística municipal* (POUM). Concretament ho és, a banda del sòl urbà consolidat, quan es tracta d'executar un polígon d'actuació que està directament delimitat en el propi POUM o bé per mitjà del programa d'actuació urbanística municipal (PAUM), és a dir, una actuació totalment determinada en el planejament general del municipi.⁴

Però si l'actuació s'ha de realitzar en un sector de sòl urbà que el POUM, o bé el PAUM, ha declarat subjecte a *planejament derivat*, s'ha de desenvolupar l'ordenació general establerta. Cal en aquest supòsit l'aprovació del *pla de millora urbana* del sector, de manera que aquest pla defineixi l'ordenació detallada i definitiva de tots els aspectes.

També pot tractar-se d'actuacions urbanes no previstes amb anterioritat, ja sigui perquè han sorgit noves necessitats o bé perquè algun problema no va quedar ben resolt en el seu moment. Per exemple, quan el sector urbà de planejament no està previst en el POUM ni en el PAUM i es pretén alterar les seves determinacions fonamentals (com diu la llei: els usos principals, o els aprofitaments i les càrregues urbanístiques o l'estructura general), cal llavors l'aprovació d'una *modificació puntual* del POUM, a més del propi pla de millora urbana si s'escau. Si l'alteració urbanística no és fonamental pot servir senzillament un pla de millora urbana per al sector que ell mateix delimiti expressament (art. 90-5 RLUC), encara que la intervenció no estigues contemplada en el planejament general.

- El sòl urbanitzable, per a les actuacions integrals d'expansió urbana que hi són característiques, està subjecte en tot cas a planejament derivat i per tant es necessita sempre l'aprovació del *pla parcial* del sector corresponent. Això tant si el desenvolupament estava ja predeterminat en el POUM (*sòl urbanitzable delimitat*), en establir el propi POUM una ordenació general de l'estructura i les condicions urbanístiques bàsiques, com si, en altres casos, es va autoritzar el desenvolupament i es van fixar les condicions amb posterioritat al POUM (cas del *sòl urbanitzable no delimitat* i de modificacions del POUM).

La legislació urbanística de Catalunya distingeix dues figures de planejament derivat per al sòl urbanitzable: el *pla parcial urbanístic* si el sector de sòl urbanitzable està delimitat en el POUM, o a través del PAUM, i el *pla parcial de delimitació* quan es refereix a una àrea de sòl urbanitzable no delimitada amb antelació com a sector de planejament (art. 33 LUC). Una i altra figura tenen continguts i finalitats equivalents de desenvolupament urbà sobre el sòl inicialment rústic, però amb condicions prèvies i requisits per a la seva formulació repectiva molt diferents, així com un procediment d'aprovació també diferent.

De fet solament es pot iniciar el desenvolupament de forma immediata o a curt termini en els sectors prèviament delimitats en el planejament municipal i tenint en compte la

⁴ Amb el mateix valor de planejament general d'un municipi, en lloc del POUM i del PAUM estan els plans i els programes urbanístics d'àmbit plurimunicipal (art. 75 LUC), com és el cas del Pla General Metropolità de Barcelona. També les denominades *Normes de planejament urbanístic*, que són competència dels òrgans de la Generalitat amb la finalitat de suplir temporalment o de complementar un POUM (art. 62 i 63 LUC).

programació urbanística. Pel contrari, en les àrees de sòl urbanitzable no delimitat la seva expectativa urbana és remota. Mentre no hi hagi una autorització específica per al desenvolupament d'aquestes àrees, tant els usos possibles com els drets de la propietat són els propis dels terrenys rústics, de manera similar que en el sòl *no urbanitzable*.

- *Plans directors urbanístics d'àrees residencials estratègiques*. La peculiaritat d'aquest tipus de plans directors s'aparta de la seqüència normal que caracteritza l'encadenament successiu dels plans i altres instruments urbanístics. A partir de l'aprovació definitiva, aquests plans directors permeten procedir a l'execució directa de les actuacions, sense necessitat de cap adaptació prèvia del planejament general del municipi, al qual poden modificar, ni l'aprovació específica de plans derivats ni de projectes d'urbanització fins i tot. El seu contingut equival al que és propi de tots aquests altres instruments urbanístics conjuntament (art. 56-5 LUC).

Com a conseqüència, l'aprovació d'un plan director d'aquest tipus legitima per sí mateixa l'inici de l'execució urbanística de forma immediata, això és: la reparcel·lació o l'expropiació dels terrenys, l'ocupació prèvia si s'escau i la realització de les obres d'urbanització, projectes complementaris si cal d'urbanització, etc., per a cada actuació prevista. A més obliga a l'elaboració imminent dels projectes d'edificació, perquè la celeritat de l'execució urbanística en aquestes actuacions estratègiques comporta també la construcció dels equipaments públics així com dels habitatges de forma simultània amb la realització de la urbanització, tot junt. És a dir, s'han d'executar les diferents obres de tota classe al mateix temps i no de forma successiva com és habitual.

Àrees residencials estratègiques. Es tracta d'actuacions d'interès supramunicipal que promou l'Administració de la Generalitat amb la finalitat de subsanar els dèficits de sòl residencial i destinar com a mínim la meitat dels habitatges de cada actuació als règims de preu protegit.

Els plans directors corresponents estableixen l'ordenació detallada de les àrees o sectors que ells mateixos delimitin com urbans o com urbanitzables, fins i tot modificant, si s'escau, la classificació urbanística del sòl o les condicions de desenvolupament de sectors ja previstos en el planejament municipal.

L'ordenació urbanística que efectuen aquests plans directors, o la documentació que incorporen, en correspon al grau de precisió i documents propis d'un pla parcial, o d'un pla de millora urbana. Al mateix temps concreten les obres i serveis d'urbanització amb el contingut propi d'un projecte d'urbanització, com a mínim pel que fa a les obres d'urbanització bàsiques.

Per clarificar el contingut dels diferents plans que s'han esmentat la legislació específica les determinacions que comporta una ordenació urbana detallada. Aquestes determinacions obligatòries s'expressen mitjançant els plànols d'ordenació i la normativa urbanística del propi pla, ambdós documents de forma complementària. Bàsicament sempre són les mateixes determinacions següents:

- La zonificació del sòl, amb la qualificació específica dels terrenys diferenciant els *sistemes urbanístics* (espais públics o d'interès comunitari) i les *zones edificables* o d'ús privat.⁵
- Pel que fa als sistemes d'espais públics:
 - El traçat i característiques de la xarxa viària. L'assenyalament de les alineacions, a efectes de la divisió del sòl i l'edificació, i l'assenyalament també de les rasants si cal.
 - Els espais lliures (parcs urbans, jardins, etc.), els equipaments i altres dotacions públiques, regulant si s'escau els usos respectius, les construccions permeses i els seus paràmetres o l'edificabilitat.
- Pel que fa a les zones d'aprofitament privat, la qualificació urbanística del sòl comporta:
 - L'ordenació dels volums edificables i els seus paràmetres, amb caràcter obligatori o bé amb diverses alternatives.
 - La regulació detallada de cada una de les zones: les condicions de parcel·lació i de l'edificació així com els usos als que s'han de destinar (els principals, els compatibles, els condicionats i els obligatoris amb les respectives proporcions).

Com a condicions de la parcel·lació destaca el concepte de *parcel·la mínima* edificable i indivisible, amb les dimensions mínimes (superfície, ample de façana), així com la forma o condicions de regularitat geomètrica, l'aptitud topogràfica, etc.

Entre les condicions normatives de l'edificació es fixa la quantitat permesa, establint l'edificabilitat i la densitat màximes de cada zona:

- L'*envolupant màxima* del volum de l'edificació o bé l'*índex net* d'edificabilitat màxim (m^2 de sostre edificable/ m^2 de sòl).
- La *densitat neta* (nombre màxim d'habitatges per hectàrea o per m^2 de sostre edificable), o bé el nombre màxim total per parcel·les. En el cas d'establiments per a altres usos, el nombre màxim per sostre edificable o per parcel·la.

També es regulen les condicions de caràcter comú a tot tipus d'edificació més les condicions pròpies de cada forma d'ordenació urbana, segons sigui l'edificació en illa tancada o oberta, aïllada en parcel·la, volumetria específica, etc. Per exemple:

- Per a l'ubicació dels edificis: la línia d'edificació i reculades, separacions mínimes als límits de parcel·la o entre edificacions; posició de la planta baixa amb relació a la rasant viària o al terreny propi.

⁵ Actualment és possible la compatibilitat entre sistemes d'ús públic i les qualificacions d'usos privats dintre d'un mateix terreny o immoble, especialment en el sòl urbà (art. 17-4 LS, art. 34 RLUC). La legislació permet la " propietat tridimensional", això és, la superfície del sòl, el vol o edificació sobre rasant i el subsòl poden ser destinats a usos radicalment diferents i a titularitats diferents, pública i privada. Aquesta innovació fa possible la privatització perpètua de tot tipus d'espais públics en qualsevol part dels mateixos, principalment en el subsòl. Amb la cobertura legal que proporciona el planejament urbanístic s'obre un camp d'activitat especulativa de les administracions públiques que fins ara estava molt condicionat.

- L'ocupació màxima de parcel·la o de l'illa edificable en un percentatge, i la utilització dels espais lliures d'edificació així com del subsòl privats.
 - Paràmetres de volumetria: alçada reguladora màxima i nombre de plantes, alçada lliure entre plantes, fondària edificable, longitud mínima o màxima de façana, etc.
 - Altres condicions: cossos i elements sortints (de façanes, per damunt l'alçada reguladora), celoberts i patis de ventilació, construccions auxiliars, tancaments de parcel·la, adaptació topogràfica del terreny, etc.
 - Criteris per harmonitzar la composició arquitectònica dels edificis.
- Les determinacions relatives a la urbanització, com a mínim: els serveis necessaris i la seva capacitat, així com el traçat indicatiu i les característiques principals de les obres i dels serveis d'urbanització bàsics a nivell d'esquemes.
- Altres determinacions, si s'escau, referents a l'execució del pla: polígons d'actuació, etapes, terminis temporals, sistema o modalitats de gestió, etc.

Cal afegir que a Catalunya es permet que un pla parcial, i així mateix un pla de millora urbana, faci l'ordenació detallada d'un *subsector* solament, però supeditat a l'aprovació d'un *avanç de pla* que abasti la totalitat del sector (art. 91 LUC i 114 RLUC). S'ha d'acreditar la congruència global de la xarxa d'espais públics i un determinat equilibri econòmic entre tots els subsectors que resultin.

L'eficàcia d'aquesta última forma de planejament per subsectors no està plenament demostrada i a efectes pràctics de la gestió urbanística no es diferencia gaire de l'execució del sector per polígons d'actuació. Si bé, es coneixen aplicacions enginyoses per a la transformació de grans àrees urbanes, amb motiu de la complexitat o d'incertituds urbanístiques de futur (usos convenients, evolució de les activitats existents, singularitat de la nova edificació, innovacions tecnològiques en infraestructures, edificis històrics susceptibles de protecció, etc.).⁶

⁶ Es tracta de sectors de sòl urbà en els que es modifica el seu planejament general i es determinen altres sectors al seu interior, o subsectors, que es desenvolupen mitjançant plans especials o de millora urbana els quals, a la seva vegada, hi determinen altres subàmbits o infra-subsectors, així mateix subjectes als seus respectius i específics plans d'ordenació, dels quals no se sap, però, si podrien donar lloc a més subàmbits i més plans derivats.

Resulta un procediment curiós, i segurament abusiu, de plans succesius sense final, que provoca una reiterada inconcreció urbanística del destí d'algunes parts del sector, sempre pendents del planejament definitiu. Al contrari de l'ordenació detallada, que és la característica del sòl urbà, no es compleix la finalitat del planejament de facilitar les actuacions i l'execució urbanística pot allargar-se indefinidament.

Polígon d'actuació urbanística: determinació i finalitats

El polígon d'actuació és l'àmbit territorial característic en el que es duu a terme la gestió i urbanització del sòl de manera integrada. Per tant és l'àmbit de referència per al conjunt de projectes i operacions que fan possible la reparcel·lació dels terrenys, el repartiment urbanístic equitatiu i la realització de les obres i els serveis urbanístics necessaris. La llei defineix el polígon com l'àmbit territorial mínim per dur a terme la *gestió urbanística integrada* del planejament (art. 111 i 112 LUC).

D'acord amb l'anterior, convé diferenciar entre "polígon d'actuació", com l'àmbit de la gestió que constitueix una *unitat d'execució*, i l'àmbit territorial del planejament derivat o "sector" que constitueix una *unitat d'ordenació*. Perquè el sector té com a finalitat principal que un pla parcial o un pla de millora urbana, o fins i tot un pla especial, dugui a terme l'ordenació urbanística de forma detallada. Tot i que amb posterioritat, però només després de l'aprovació del pla corresponent, es procedirà a la gestió i urbanització del sector, ja sigui de tot el seu àmbit com un sol polígon d'actuació o bé a través de diversos polígons.

En tot cas cal tenir present que per aconseguir un desenvolupament urbanístic coherent el planejament urbà s'ha d'executar per polígons d'actuació complets (llevat l'edificació i quan es tracti d'*actuacions aïllades*).⁷ Aquest concepte bàsic de la gestió urbanística implica el següent:

- Els polígons faciliten l'operativitat del planejament ja que no és obligatori ni en ocasions convenient que la totalitat d'un pla s'executi d'un cop. En aquest sentit els polígons serveixen per a que l'execució material d'un pla es desenvolupi en diverses parts o actuacions espacialment desagregades. Així ho fa el planejament municipal, per exemple diferenciant entre polígons, sectors i actuacions aïllades, però a un altre nivell té aplicació també en el moment dels plans de millora urbana i dels plans parcials com s'ha dit (divisió del sector de planejament en polígons d'actuació).
- Els polígons comporten actuacions urbanístiques que pel seu contingut i extensió siguin autosuficients, que puguin funcionar totalment per si mateixes sense dependre de l'execució o les aportacions d'altres actuacions. Per aquest motiu els polígons han de ser coherents amb el model l'ordenació urbanística i la programació o pla d'etapes que estableixi el planejament.
- Cada polígon d'actuació afecta un conjunt de terrenys de diferent destinació urbana, pública i privada, que tenen un objectiu complementari en l'ordenació. No té sentit un polígon que inclogui exclusivament terrenys destinats a espais públics, als que podria aplicar-se

⁷ L'edificació no s'executa per polígons en cap cas, sinó parcel·la per parcel·la de forma independent. Tampoc les *actuacions aïllades* o d'execució puntual, que es realitzen en el sòl urbà (cessió de vial, completar la urbanització en el moment d'edificar, etc.) i especialment, per la seva importància, per a l'execució directa de *sistemes* de l'estructura urbanística general o d'algun dels seus elements.

l'expropiació directament, ni a l'inrevés, un polígon que inclogui solament zones o parcel·les edificables perquè no hi hauria gestió urbanística propiament dita. El polígon ha d'atendre a raons funcionals de l'espai urbà i a la justa proporcionalitat entre l'edificació i els espais públics, entre altres requisits.

- Els terrenys d'un polígon, tot i que la propietat inicial pot ser única, generalment pertanyen a diverses persones. El polígon permet que totes les propietats incloses quedin implicades en l'actuació conjuntament, amb igualtat de drets i de deures urbanístics de les persones propietàries. Dins del polígon és on es materialitza el repartiment equitatiu dels beneficis i les càrregues del planejament mitjançant la reparcel·lació.
- L'execució obligatòria del "polígon complet" implica una actuació integral i sistemàtica. Així la totalitat de la propietat es pot reorganitzar conjuntament amb totes les obres d'urbanització o reurbanització que calguin. El planejament no queda executat per "fases" ni simplement per "etapes", sinó per polígons sencers i cada un d'ells com a àmbit mínim de d'execució urbanística en tots els seus aspectes.

Per tant en els polígons no es pot actuar ni edificar sobre cap finca o grup de finques amb independència de les altres del mateix polígon: totes les propietats han de participar en la reparcel·lació corresponent, no es pot descurar la cessió a l'administració de la totalitat dels espais que siguin obligatoris a càrrec del polígon i, si s'han d'urbanitzar els terrenys, ha d'estar garantit que la totalitat de les obres d'urbanització, la seva execució i finançament es realitzaran per al conjunt del polígon d'actuació. Tot això encara que les obres d'urbanització i l'edificació s'executin per etapes, en funció de les previsions d'ordre temporal que puguin establir els projectes respectius i la programació del planejament. També quan es permet l'edificació simultàniament a la urbanització ha d'estar garantit l'acabament del polígon en el termini establert.⁸

L'instrument urbanístic que determina els polígons d'actuació és el planejament per norma general, salvant algunes excepcions possibles com s'explicarà (art. 112-4 i 112-5 LUC). Sobre el plànol de zonificació, en el que consten les qualificacions del sòl particularitzades, es fa la delimitació o assenyalament del perímetre dels terrenys que s'inclouen en cada polígon. Així la previsió de les actuacions pot acomodar-se fàcilment al model urbà que es prefigura en el propi planejament i els polígons poden aprovar-se al mateix temps que l'ordenació urbanística, formant part del contingut propi dels plans urbanístics.

⁸ A més en els casos d'edificació simultània a la urbanització s'imposen condicions especials per a l'autorització de cada edifici que es construeixi (art. 237 RLUC). Cal recordar que la possibilitat de construir i d'utilitzar els edificis s'acomoda sempre a l'execució i la posada en servei de les dotacions i infraestructures públiques, i això requereix, entre altres condicions, el pagament o la fiança dels costos d'urbanització per anticipat que pertocuin a la parcel·la edificable.

Per tant la delimitació dels polígons correspon efectuar-la en principi al mateix planejament urbanístic que contingui l'ordenació detallada, és a dir, ja sigui el POUM en el sòl urbà genèric o bé els plans derivats dins dels seus sectors respectius de millora urbana o de sòl urbanitzable. No obstant això, també tenen la potestat de delimitar polígons d'actuació, o de rectificar els previstos, els PAUM així com les modificacions del POUM en tant que aquests són instruments de planejament general del municipi.⁹

La delimitació de polígons així com d'altres àmbits urbanístics (sectors, subsectors) és important, entre altres motius, perquè afecta l'economia de cada actuació i el règim jurídic dels drets i deures de la propietat del sòl.

Mitjançant les delimitacions s'estableix una dimensió determinada de les actuacions urbanístiques: les superfícies de sòl, les magnituds concretes d'urbanització, de construcció, d'inversió, etc. Així, al mateix temps que s'ajusta l'execució del planejament perquè resulti més eficaç, amb la delimitació es condiciona el valor del sòl i els costos urbanístics en funció dels terrenys que s'hi incloguin, les zones edificables i els espais de destinació pública que formin part de cada àmbit d'actuació. Això repercuteix directament en els interessos de les persones propietàries així com en els interessos col·lectius del municipi.

Per tant, per raons de jerarquia normativa està justificat que els àmbits d'actuació es delimitin en el planejament perquè aquest és l'únic instrument habilitat per assignar els drets d'aprofitament del sòl i per concretar les càrregues urbanístiques. Així, tant si els terrenys s'inclouen en àmbits d'actuació com si no s'inclouen, els drets i els deures urbanístics de la propietat que resultin del planejament no poden experimentar una variació substancial amb posterioritat per causa d'altres instruments urbanístics o decisions administratives que tinguin rang inferior al del planejament aprovat.

El cas més important en el *sòl urbà no consolidat*, la delimitació de polígons, a l'igual que la de sectors de millora urbana, s'ha d'efectuar **expressament per mitjà del POUM o del PAUM**. L'execució d'aquests polígons pot comportar cessions obligatòries de sòl edificable

- En el sòl urbà el POUM s'encarrega generalment de delimitar polígons d'actuació, que són independents d'altres actuacions i dels sectors sotmesos a plans de millora urbana. La primera condició, com ja s'ha indicat, és que el POUM faci directament l'ordenació concreta i definitiva dels polígons que delimiti, és a dir, que no calgui cap altre pla posteriorment. Aquests polígons de sòl urbà, apart dels sectors, poden tenir finalitats diverses. Per exemple:
 - En el *sòl urbà consolidat* per tal d'acabar o completar de forma coordinada la urbanització d'espais públics ja existents i que, a través d'una futura reparcel·lació, es pugui repartir el cost entre les propietats edificables del polígon delimitat.

⁹ Els programes d'actuació urbanística municipal (PAUM) poden crear nous polígons d'actuació així com nous sectors de planejament i també rectificar els ja delimitats. Per exemple, per incloure dins dels polígons i dels sectors terrenys destinats a *sistemes generals*, entre altres finalitats possibles d'interès general que no s'haguessin contemplat en el POUM (art. 60-5 i 7 LUC). Així mateix poden fer-ho les modificacions del POUM.

- En altres situacions urbanes el POUM pot determinar polígons per a qualsevol tipus d'actuació urbanística: des de la simple l'obtenció del sòl destinat a un carrer fins arribar a dissenyar totalment actuacions integrals de veritable transformació urbanística (completar teixits, remodelació d'àrees edificades, reconversió dels usos existents, etc.). En aquests casos la delimitació de cada polígon determina la categoria dels terrenys afectats com a *sòl urbà no consolidat*.

La diferenciació jurídica del sòl urbà entre el *consolidat* i el *no consolidat* no radica en la situació física d'urbanització o d'edificació dels terrenys, sinó que és conseqüència de l'ordenació urbanística (art. 30 i 31 LUC).

El sòl urbà està consolidat quan el planejament municipal respecta l'estructura urbana existent i la conserva, encara que sigui amb altres condicions d'edificació, de manera que les propietats no han d'experimentar canvis per causa d'afectacions del sòl al destí públic (no calen cessions de sòl al municipi). Es tracta de les àrees que comprenen solars i parcel·les susceptibles d'edificació immediata encara que manqui algun servei d'urbanització o l'assenyalament de les alineacions o les rasants.

Pel contrari, els terrenys urbans es consideren no consolidats, tot i que estiguin totalment urbanitzats i edificats, si queden sotmesos a alguna actuació de transformació urbanística. Aquesta implicarà normalment la creació de nous espais públics i la transmissió de la propietat dels mateixos al municipi, fins i tot, segons sigui la finalitat de la transformació, el planejament especificarà si s'ha d'entregar també la propietat de part del sòl edificable.

Per raons similars de la nova ordenació també es consideren sòl urbà no consolidat les parcel·les edificables que resultin afectades simplement per noves alineacions de qualsevol tipus de vials.

- Excepcionalment en el sòl urbà es permet la delimitació de polígons amb posterioritat al planejament municipal i amb independència dels sectors, mitjançant un tràmit específic i l'aprovació d'un projecte o document de *divisió poligonal*.¹⁰

És el cas d'actuacions que tenen un abast limitat i per a les quals no s'havia previst el seu àmbit territorial d'afectació (art. 112-6 LUC i art. 124-2 RLUC). Per exemple:

- per a la realització o l'ampliació de vials urbans ja definits en el POUM, si es tracta de l'únic espai públic que necessita l'actuació i cal la cessió del mateix al municipi;
- per tal d'efectuar altres operacions urbanístiques no predeterminades que es basen en la regularització física de les finques, la qual a més a més pot facilitar a vegades l'ajust o

¹⁰ La tramitació dels projectes de polígons, ja sigui per iniciativa pròpia de l'administració o a petició de les persones interessades, és la mateixa de qualsevol instrument de gestió (art. 113 LUC). Consta d'una aprovació inicial, informació pública durant un mes, amb citació personal i audiència als afectats, i l'aprovació definitiva.

El contingut del projecte i la documentació no estan regulats. Però per lògica no poden mancar una memòria i la documentació gràfica en les que s'expressin com a mínim: la delimitació poligonal en relació amb la situació de fet i el planejament, la justificació de la delimitació tenint en compte els requisits de la llei, les finques i les persones afectades per cada polígon amb els béns i drets existents, així com les condicions de l'ordenació urbanística en vigor que resultin dins de cada polígon amb les dades quantitatives i si cal la valoració de l'equilibri econòmic.

l'ampliació de la vialitat o la millora dels espais lliures d'acord amb la mateixa ordenació del POUM.

- Pel que fa als plans de millora urbana i als plans parcials del sòl urbanitzable, lo més normal és que aquests plans s'executin sencers constituint cada sector de planejament un únic polígon d'actuació, principalment els sectors de pla parcial si les seves dimensions no resulten excessives en relació a les necessitats immobiliàries i a la capacitat d'inversió. La dimensió del polígon es fa coincidir amb la del sector com a màxim polígon d'actuació que és possible. Així s'afavoreix la congruència absoluta entre el model d'ordenació i la forma d'execució que es preveu, se simplifiquen els procediments de gestió i s'agilita el conjunt de l'actuació amb el mínim nombre de projectes. A més es facilita el repartiment dels aprofitaments urbanístics i les càrregues en el moment de la reparcel·lació de les propietats ja que tot es refereix a la totalitat.

Però també els sectors poden ser dividits si convé en dos o més polígons d'actuació, com ja s'ha dit, de manera que l'execució del pla es realitza en aquest cas per parts autònomes entre sí i permet la màxima flexibilitat. Això és, els diferents polígons poden executar-se succesivament de forma gradual en el temps o amb algunes actuacions simultànies, conforme a l'ordre de prioritats i els terminis més adequats, i a més hi ha la possibilitat d'aplicar una modalitat de gestió que sigui diferent per a cadascun dels polígons.

En aquest últim cas, si interessa la divisió del sector i no està contemplada en el pla parcial o de millora urbana, o si cal modificar la divisió establerta, pot efectuar-se'n amb posterioritat a l'aprovació del pla per mitjà d'un *projecte de divisió poligonal* o document específic per a la delimitació dels polígons que escaiguin dins del sector.¹¹

Els diferents polígons d'actuació poden aconseguir una major adaptació de l'execució urbanística a les característiques diverses que pot tenir l'ordenació urbana i a circumstàncies tan importants com són les situacions de fet, l'estructura de la propietat, la dinàmica del mercat, les magnituds de l'actuació i les iniciatives, la capacitat de finançament i de gestió, etc. Té utilitat particularment en el sòl urbà perquè aquesta classe de sòl és més heterogènia que el sòl urbanitzable format per terrenys rústics generalment. Es pot dir que en el sòl urbà la desagregació per polígons, en combinació amb altres àmbits urbanístics i les actuacions aïllades, permet que les actuacions puguin ajustar-se millor als diferents problemes i objectius urbanístics, la varietat de circumstàncies existents i els nivells de consolidació diversos que solen presentar-se en els nuclis urbans.

Com inconvenient, l'execució urbanística d'un sector per polígons, i així mateix quan es divideix en subsectors, fa que es multipliqui el nombre de projectes, tràmits i procediments de gestió que són necessaris per cada polígon o àmbit en què sigui dividit el sector, fins que s'arribi a la realització total del planejament. També és necessària una major justificació pel que fa a la conveniència de dividir el sector i al compliment de requisits legals.

¹¹ Veure nota anterior.

- El planejament urbanístic general, és a dir el POUM o el PAUM, també pot delimitar “superàmbits” d’actuació per a l’execució d’infraestructures comunes al desenvolupament de diversos polígons, o diversos sectors o subsectors, quan no és possible l’execució material de dites infraestructures per etapes a càrrec de cadascun d’aquells àmbits urbanístics.

L’àmbit comú d’actuació serveix per garantir la participació de cada polígon o àmbit concret en la creació de la infraestructura comuna. Aquesta s’executa per part de l’administració a partir d’una reparcel·lació especial, de caràcter econòmic, que li permet l’obtenció gratuïta de tot el sòl necessari de forma conjunta i la distribució del finançament de la infraestructura en proporció als beneficis urbanístics (art. 122 RLUC).

- Un cas especial són les *actuacions aïllades de dotació*, això és, les modificacions del planejament urbanístic que, sense comportar la reordenació general d’un àmbit territorial, incrementen l’aprofitament urbanístic de determinades propietats amb relació al planejament en vigor (usos més valuosos, augment de l’edificabilitat o de la densitat) i per aquest motiu donen lloc a la correlativa exigència de majors dotacions públiques (zones verdes o espais lliures i equipaments) d’acord amb els estàndars urbanístics que fixa la llei.

En les actuacions de dotació és obligatòria la delimitació d’un o més polígons i es pot referir a una única finca. Si bé, no sempre és necessària la reparcel·lació ni l’aplicació de cap sistema de gestió en el cas de modificacions del planejament sobre terrenys del sòl urbà que en origen tenen la condició de consolidats (Disposició addicional 16-4 LUC).

La delimitació dels polígons d'actuació es basa en consideracions urbanístiques però també en altres criteris de caràcter jurídic, econòmic i de la gestió, tot lo qual ha d'estar justificat expressament en el pla o document específic de la delimitació. Per exemple criteris com l'homogeneïtat de les situacions de fet i jurídiques, l'equitativitat, l'objectiu de viabilitat (física, econòmica, de la gestió), l'autosuficiència de cada actuació, en combinació amb els criteris ineludibles de funcionalitat urbana i de coherència amb l'ordenació.

Per la raó de coherència urbanística la delimitació pot atendre la forma urbana, la necessitat dels espais públics, la correcta execució de les xarxes d'infraestructures i de la urbanització com a condicionants bàsics, més que els límits arbitraris de les propietats. En aquest sentit cal saber que cap àmbit d'actuació urbanística no té per què incloure propietats senceres, la delimitació pot ajustar-se a les parts de finques que interessin i deixar fora altres parts que no siguin congruents o que és possible i més convenient incorporar-les a una altra actuació (quadre figures).

Actuació urbanística executada.

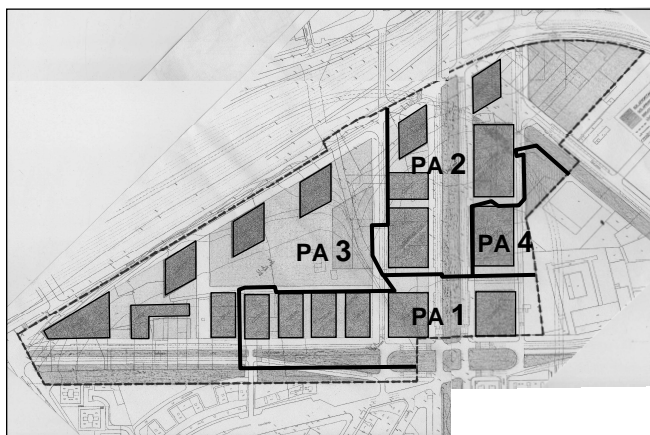
El perímetre d'una actuació com la de la imatge, basada en els límits originals de la propietat de finques rústiques sense més motius, provoca una forma urbana inacabada, irregularitats innecessàries i problemes de connectivitat general.

La reparcel·lació no pot esborrar els límits exteriors de l'àmbit d'actuació, als quals s'ha d'ajustar, i poden perpetuar-se traces irracionals, no naturals ni adequades a les exigències urbanes, per causa de la delimitació prèviament efectuada.



Divisió incorrecta d'un sector en quatre polígons d'actuació configurats en funció dels límits de propietats i de l'edificació.

No s'aconsegueix l'autonomia funcional de cada polígon (vialitat, xarxes de serveis) i per tant cal un projecte únic d'urbanització de la totalitat del sector, fent inútil la divisió poligonal i la reparcel·lació de cada un dels polígons per separat.



En tot cas els polígons han de delimitar-se tenint en compte el compliment dels requisits que estableix la llei (art. 112-3 LUC). Són els tres requisits següents:

- a) Que els polígons, per les seves dimensions i per les característiques de l'ordenació urbanística, siguin susceptibles d'assumir les cessions de sòl a l'administració regulades pel planejament.
- b) Que cada polígon tingui entitat suficient per justificar tècnicament i econòmicament l'autonomia de l'actuació.
- c) Que, dins un mateix sector de planejament, els polígons estiguin equilibrats uns respecte als altres, pel que fa als beneficis i les càrregues, i permetin fer-ne un repartiment equitatiu.

Sempre que s'estableixi la divisió poligonal d'un sector o que se'n modifiqui s'ha d'acreditar quantitativament l'equilibri entre els diferents polígons pel que fa a l'aprofitament urbanístic i a les cessions de sòl públic i altres càrregues d'urbanització. No es poden produir diferències relatives que siguin superiors al 15% en la valoració conjunta dels aprofitaments i les càrregues que corresponguin a cada un dels polígons, en relació amb la valoració dels aprofitaments i les càrregues del conjunt del sector (art. 123 RLUC). Els petits desequilibris que normalment solen produir-se entre aquests polígons es resolen en els projectes de reparcel·lació respectius amb la compensació adequada de les diferències d'aprofitaments i càrregues.¹²

Un altre aspecte important de la delimitació és que els polígons, i així mateix els altres àmbits d'actuació (sectors, subsectors), poden ser de forma físicament contínua o bé discontinua.

La delimitació normal és l'extensió contínua dels àmbits d'actuació per la senzilla raó de què generalment les finalitats urbanístiques són complementàries entre terrenys immediats. Si bé la llei permet amb caràcter general la discontinuïtat física dels terrenys que poden integrar un polígon, o un sector de planejament o un subsector. En aquest cas l'àmbit discontinu està format per terrenys que s'agrupen dins de dos o més perímetres distanciats espacialment, fins i tot poden referir-se a parcel·les aïllades sense necessitat de comptar amb la voluntat de les persones propietàries.

Els àmbits d'actuació discontinus s'admeten per a tot tipus d'actuacions tant en el sòl urbà com en el sòl urbanitzable sempre que hi hagi motius raonables que ho justifiquin, sense més condicions legals que els requisits generals que s'han explicat per al cas dels polígons i, en tot cas, l'adequació als principis jurídics de l'urbanisme qualsevol que sigui l'àmbit o el tipus d'actuació. A causa de la discontinuïtat els terrenys poden no tenir entre sí cap relació funcional

¹² També la divisió en subsectors se subjecta a les mateixes regles dels polígons pel que fa a les diferències màximes de valor i a la forma de compensació (art. 114-7 i 123 RLUC).

directament, però llavors les propietats incloses en el mateix àmbit d'actuació discontinu queden vinculades en termes econòmics i d'igualtat jurídica. Si es tracta d'un polígon això implicarà, en el cas de les actuacions que estudiem, una forma de *reparcel·lació discontinua* de tots els terrenys que s'hi incloguin.¹³

La delimitació discontinua dels àmbits d'actuació ofereix possibilitats interessants des del punt de vista de la gestió. Permet les compensacions urbanístiques entre propietats allunyades entre sí i pot facilitar un repartiment més equitatiu dels beneficis i les càrregues del planejament.

L'aplicació més rellevant és la formació d'àmbits d'actuació que incloguin de forma discontinua i en la mesura que correspongui superfícies de sòl qualificades de *sistemes generals*, és a dir, que incloguin elements sencers o parts dels terrenys que el POUM destina a usos o serveis públics d'interès municipal o supramunicipal. Així el planejament general del municipi, per exemple, pot distribuir equilibradament l'execució dels sistemes generals i la seva compensació entre els diferents sectors de planejament derivat i determinats polígons del sòl urbà, com estratègia de la gestió en la mesura que es pugui combinar la delimitació d'àmbits continus preferentment i, si això no és possible, la delimitació d'àmbits discontinus, a banda de les actuacions aïllades que siguin imprescindibles.

El sector de planejament, si es divideix en polígons, continua essent l'àmbit de referència dels drets i deures dels propietaris (art. 40 i 44 LUC), en funció del qual es quantifica l'aprofitament i les càrregues urbanístiques que pertocuen, encara que això es fa efectiu en cada polígon per separat

En la legislació catalana no existeix cap paràmetre de referència comparativa, com antigament era l'*aprofitament mitjà* del conjunt del sòl urbanitzable de cada etapa programada, és suficient que es compleixi sense més l'exigència de justa distribució de b i c en el marc de cada sector o de cada polígon independent en el cas del sòl urbà

el planejament disposa d'una àmplia discrecionalitat tant per a la delimitació dels sectors i dels polígons com per a la determinació dels aprofitaments urbanístics.

La jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ha anat afegint altres consideracions més a les condicions de la llei

¹³ Històricament s'ha permès la *reparcel·lació discontinua* en el sòl urbanitzable, però en el sòl urbà solament en el cas de *reparcel·lacions voluntàries* dels propietaris. També amb anterioritat a la Llei d'urbanisme vigent, la Carta municipal de Barcelona de 1998 ja permetia la *reparcel·lació discontinua* de parcel·les urbanes, si bé supeditat a l'aprovació d'un pla especial que ho justificués (art. 73 Llei 22/1998).

- Si un polígon d'actuació inclou exclusivament terrenys edificables, sense espais públics ni cap altra operació per realitzar d'interès públic, no hi ha res que gestionar. Per tant la delimitació del polígon deixa de tenir sentit i no pot complir tampoc els requisits legals.

En aquest sentit un criteri tradicional ha estat que la delimitació dels polígons ha d'incloure els terrenys immediats d'espais públics que siguin susceptibles de cessió al municipi, en quant a la part o proporció que correspongui.

- La inclusió de sistemes urbanístics (terrenys qualificats d'espais públics) en sectors, o subsectors o en polígons és admissible en virtut de la llei que es faci de forma físicament discontinua i no importa que es tracti de sistemes generals o de sistemes locals, però cal estudiar si és raonable o coherent tal delimitació de forma discontinua.
- Quan el sòl previst per a espais públics no està al servei d'una àrea territorial concreta, per exemple per raó del seu allunyament, ha d'estar ben justificada la formació d'un àmbit urbanístic que en la seva delimitació inclogui aquells diferents terrenys que són discontinus.
- La distància és un indicatiu que permet deduir al servei de quin àmbit o de quina població estan els espais públics previstos. Però la proximitat en els casos de discontinuïtat no és determinant de la delimitació dels àmbits urbanístics. Per tal que la delimitació discontinua sigui acceptable han de concórrer altres consideracions més decisives a les finalitats del planejament i la gestió urbanística, com són les concretes característiques de fet i jurídiques en cada cas.
- L'homogeneïtat de les situacions preexistents és una característica decisiva per a la delimitació de subsectors i de polígons d'actuació. La jurisprudència declara que les situacions no homogènies no poden ser incloses en un mateix àmbit d'actuació, ni continu ni discontinu, per exemple finques de *sòl urbà consolidat* junt amb altres de *sòl urbà no consolidat*.

En aquest sentit cal recordar que les classes urbanístiques de sòl funcionen com compartiments estancs, amb règims jurídics diferents, i que el *sòl urbà* així com el *sòl no urbanitzable* es basen en consideracions físiques o objectives, tot i que oposades, a diferència del *sòl urbanitzable* que té altres raons de ser i altres finalitats.

- La incorrecta delimitació d'un polígon d'actuació com a discontinu, per manca de sentit urbanístic o de justificació, pot invalidar la totalitat de l'ordenació aprovada per al polígon. En tal cas es fa innecessària fins i tot la comprovació de si la delimitació compleix, o no, els requisits legals que tenen tots els polígons i concretament si l'edificabilitat prevista és suficient, o no, per compensar els terrenys de sistemes urbanístics.

Programació urbanística

Pel que fa a l'execució concreta dels plans parcials i dels plans de millora urbana, el respectiu pla d'etapes ha d'establir determinacions com les següents:

- Les prioritats entre els polígons d'actuació, si se'n delimiten diversos.
- Els terminis per a l'inici i la finalització de la urbanització de cada una de les etapes, si se'n preveu més d'una, així com les altres condicions necessàries per a l'inici de cada etapa (projectes, disponibilitat del sòl per la reparcel·lació o altres procediments, obres amb anterioritat, etc.). En circumstàncies normals lo més lògic és que les etapes coincideixin amb els polígons d'actuació per evitar incoherències amb la reparcel·lació de cadascun d'ells.
- L'especificació de les obres d'urbanització corresponents a cada etapa.
- Els serveis d'urbanització que hagin d'entrar en funcionament per a que puguin ser utilitzats o construïts els terrenys que s'urbanitzin successivament, així com les parcel·les d'equipaments comunitaris que hagin de posar-se en servei en cada etapa.
- Els terminis per a l'inici i la finalització de l'edificació, que s'ha d'acomodar a les obres d'urbanització i a les dotacions que es vagin obtenint.¹⁴

La programació és necessària especialment en el cas d'actuacions urbanes que impliquin l'eliminació d'edificis ocupats. La coordinació d'etapes successives pot facilitar en primer lloc els real·lotjaments obligatoris de les persones residents, a partir d'una urbanització bàsica si s'escau i simultània amb l'edificació de noves parcel·les amb aquella finalitat, per tal de procedir després a l'enderroc dels edificis existents de manera que permeti acabar la urbanització i finalment l'edificació que resti.

Per una altra banda, els plans d'etapes poden preveure canvis d'ordre per causes justificades, amb la condició que es mantingui la coherència global del pla, es compleixi el planejament i es garanteixi l'execució i el finançament del conjunt.

¹⁴ Pel que fa als habitatges amb protecció oficial (HPO), els terminis de construcció no poden ser superiors en cap cas a 2 anys per a l'inici de les obres, a comptar des que la parcel·la tingui la condició de solar, ni a 3 anys per a llur finalització, a comptar des de la data d'atorgament de la llicència d'obres. Aquests terminis són aplicables en tot tipus de sectors i de polígons d'actuació que compreguin HPO (art. 68-2h, 77-1j, 83-2 RLUC).

Sistema de gestió: determinació de la modalitat d'actuació urbanística

A diferència de l'edificació, que és una activitat privada fonamentalment, la urbanització del sòl és una funció pública, a l'igual que el planejament. Per tant l'administració competent, en principi l'ajuntament, ha d'aprovar la forma concreta de gestió de cada una de les actuacions integrades, tot escollint justificadament algun dels sistemes i modalitats que disposa la legislació (compensació, cooperació, expropiació, etc.). Implica decidir quina serà l'administració actuant (dirigeix i controla l'actuació) així com el subjecte públic o privat que es responsabilitza s'encarrega de l'execució concreta i, en definitiva, en quina mesura s'apliquen els mitjans i recursos propis de l'administració o, en funció d'aquests, en quin grau es delega l'actuació en els propietaris del sòl o en altres agents privats.

Administració actuant (art. 23 LUC)

La condició d'administració actuant correspon als ajuntaments i en determinats casos a l'Institut Català del Sòl, per exemple si així es determina en el pla urbanístic o en la declaració d'un sector d'urbanització prioritària.

També poden ser les entitats urbanístiques especials de l'administració pública, si l'ajuntament ho acorda expressament: els *consorcis urbanístics*, les *mancomunitats de municipis* en matèria urbanística, *entitats públiques empresarials* de l'administració local i *societats mercantils* o privades de capital íntegrament públic de l'administració local.

Formació d'entitats urbanístiques dels propietaris

A Catalunya el sistema de la reparcel·lació és necessària en les modalitats d'actuació següents: *compensació bàsica*, *compensació per concertació*, *cooperació ordinària*, amb un concessionari de la gestió urbanística, *sectors d'urbanització prioritària*.

Taula . Entitats o persones encarregades de l'execució urbanística

Modalitats de gestió per reparcel·lació		Entitats o persones encarregades de l'execució urbanística
Compensació	bàsica	Junta de compensació (propietaris > 50% sòl) o propietari únic o gestor
	per concertació	Junta de concertació (propietaris > 25% sòl)
Cooperació	ordinària o general	Administració actuant (possible associació de cooperació dels propietaris)
	amb concessió administrativa	Concessionari de la gestió
	sectors d'urbanització prioritària	Administració actuant

2 Finalitats de la reparcel·lació i significat urbanístic

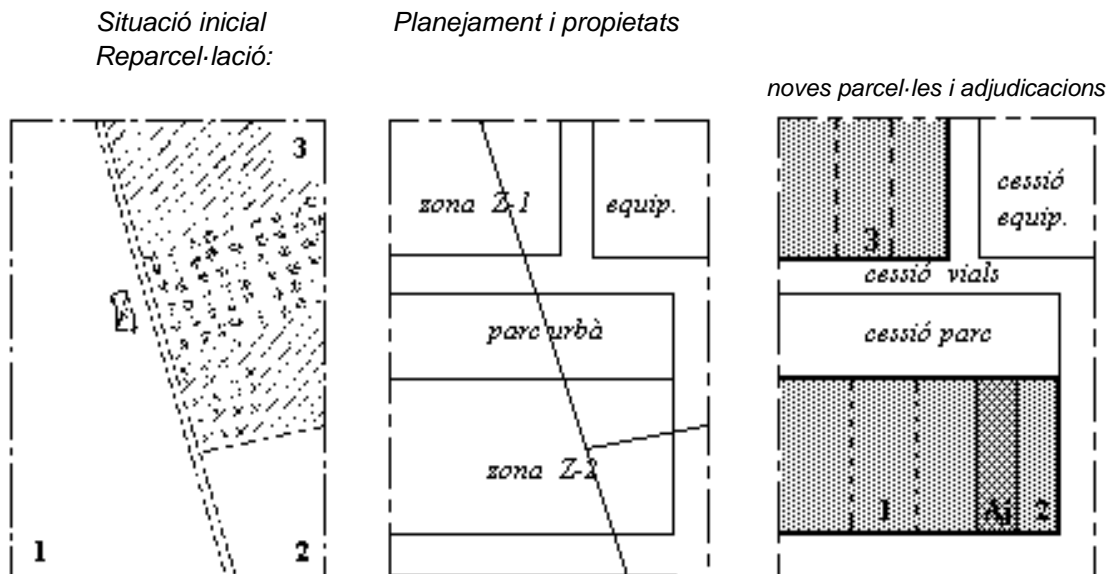
La reparcel·lació urbanística serveix com a tècnica de reorganització de la propietat del sòl, però no únicament. Qualsevol de les finalitats següents justifica per sí sola la reparcel·lació, encara que normalment es duen a terme totes o més d'una d'elles juntes (art. 118 LUC i art. 130 RLUC):

- Repartir equitativament tant els beneficis urbanístics (parcel·les edificables, valors del sòl) com les càrregues (costos d'urbanització, cessions gratuïtes de sòl a l'administració) que es deriven de l'ordenació urbana.
- Regularitzar la configuració física de les finques, per adequar-la al planejament urbanístic.
- Situar els drets d'aprofitament urbanístic en parcel·les determinades i aptes per a l'edificació, d'acord amb la normativa i les zones definides pel planejament. Això tant pel que fa als drets que corresponen a les persones propietàries com al dret d'aprofitament de l'administració actuant si és el cas.
- Determinar les quotes d'urbanització a càrrec de les persones propietàries i, si s'escau, de l'administració actuant, així com la forma de pagament.

Gràcies a la tècnica de la reparcel·lació urbanística, la tasca de planejament així com la nova estructura urbana poden independitzar-se en gran mesura respecte de la situació jurídica i les circumstàncies de l'estructura parcel·l·ària inicial. L'ordenació urbana no té més condicionants per aquests motius que la viabilitat de les actuacions, sense haver de subordinar-se com antigament a la divisió aleatòria i els límits de les propietats.

Mitjançant la reparcel·lació les propietats poden canviar d'emplaçament, de configuració física i de dimensions, situant-se totes elles proporcionalment en les zones edificables i així la resta dels terrenys afectats s'alliberen de la propietat privada. Procediment que fa possible la cessió gratuïta d'aquesta part de terrenys a l'Administració, així com la realització unitària de les obres d'urbanització en els espais públics, també amb càrrec als propietaris proporcionalment.

Exemple



No sempre cal, però, una transformació absoluta de la realitat preexistent, ni el "moviment" de les propietats com succeix en la *reparcel·lació física* o general. Hi ha formes de reparcels·lació simplifi·cades:

- La *reparcel·lació econòmica* simplement o principalment
- La *normalització de finques* (regularització de l·lindes)
- Per a la cessió únicament de vials, a partir de polígons en el sòl urbà quan l'afectació de vial no és compensable en cada propietat individualment de forma equitativa.
- La reparcels·lació de propietari únic, o d'una comunitat de propietaris en proindivís.
- Fins i tot pot haver la *reparcel·lació innecessària* pel que fa al sòl de destí privat (equilibri econòmic entre les parcel·les, renúncia dels propietaris).

Però mai s'eximeix a les propietats del repartiment amb la col·lectivitat urbana: les cessions de sòl i la urbanització dels espais públics, amb les mateixes conseqüències generals que es deriven en tota reparcels·lació (art.121 LUC).